

困境与超越

教育局长角色研究

KUNJING YU CHAOYUE ▶ 从春侠◎著

JIAOYU JUZHANG JIAOSE YANJIU



新华出版社

困境与超越

教育局长角色研究

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

困境与超越：教育局长角色研究 / 从春侠 著

北京：新华出版社，2010.8

ISBN 978-7-5011-9327-1

I. ①困… II. ①从… III. ①教育工作—研究—中国

IV. ①G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 139366 号

困境与超越——教育局长角色研究

责任编辑：董朝合

封面设计：李尘工作室

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号

网 址：<http://www.xinhupub.com>

邮 编：100040

经 销：新华书店

照 排：新华出版社照排中心

印 刷：北京竹曦印务有限公司

开 本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张：14.25

字 数：200 千字

版 次：2010 年 6 月第一版

印 次：2010 年 6 月北京第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5011-9327-1

定 价：28.00 元

温馨提示：本社“新华版短信书友会”新书直订 发短信至：13651277005

本社图书策划中心诚征品位畅销选题 发邮件至：xhchzx@163.com

购书热线：010-63077122 中国新闻书店购书热线：010-63072012

图书如有印装问题请与出版社联系调换：010-63073969

内容摘要

教育局长是我国基层教育行政管理群体，他们的管理行为无疑对基础教育发展有着重要的影响。

本研究以县教育局长为研究对象，聚焦于教育局长管理实践困境，采用定量分析和质的研究兼而有之的混合方法，集中对教育局长管理角色进行了深入分析与研究，得出教育局长面临角色困境基本结论。从社会角色理论观点来看，本研究实质上反映了社会结构、组织性质对社会角色的影响，呈现出基层教育行政管理者政府系统、教育系统和社会系统三个工作系统中的角色复杂性和角色胜任之艰巨。

本研究属于实证研究。一方面采用问卷调查、深度访谈以及互动参与等研究方法，呈现出教育局长群体的职责、基本社会特征、多元角色期望以及现实中的角色形象，构成认识县教育局长基本知识框架。研究表明，从大样本的情况看，教育局长是一个中年男性为主的队伍，处于职业建立后期和维护时期；他们是县政府职能部门负责人，是通过组织正式任命负责管理县域教育事业；他们不是一个专业化的群体，既有在教育系统工作多年的校长、副局长担任此职，也有很多是从政府其他职能部门转任，在任职条件上也没有特殊的要求；他们承担的职责广泛而繁重，具体而艰巨；教育系统内、政府以及社会对他们有不同的要求与认识，形成了多元的角色期待，而他们自身的角色认知也处于矛盾状态，一方面希望自己能够成为真正的教育领导者，另一方面又压力重重，充满了困惑。

另一方面，本研究以质的研究范式，集中对 11 位县教育局长进行了深度访谈。研究通过“我”这个研究工具对 11 位县教育局长深度访谈材料的整理、分析和理解，细致呈现出教育局长在工作实践过程中遭遇的种种困境，以及他们对这些困境的体会、感悟和认知。研究表明，教育局长每天要面对大量而艰难的沟

通协调工作，这些沟通协调大多集中在政府系统内，属于对上和横向的联系工作，缺少这方面的沟通协调教育工作简直“寸步难行”；研究表明，教育局长“整天忙的都是和教育没有多大关系的事”，“不务正业”是他们工作常态。这些“不务正业”包括大量的文件签批、开不完的会议，层出不穷的接待检查，到处要工程、筹款，建学校，忙布局调整、危房改造，承担着无限责任，处理着学校与家长的纠纷；研究表明，教育局长在素质教育与应试教育之间面临着冲突、挣扎与困境，每天纠结于学生的身心健康与考试成绩之间身心疲惫；研究表明，教育局长在工作实践中面临多方面压力，高考、安全与稳定构成三大高压线，同时经费筹措的压力，人际关系的压力以及教育系统自身管理的压力等也大量存在，这些压力通过政府、社会以及教育组织内部、自我施压等方式表现出来，教育局长不堪重负。

本研究在定量分析和质的研究两方面材料互相印证的基础上，以开放系统理论为基本框架，借鉴角色理论，特别是默顿角色丛概念、明茨伯格经理人角色理论以及教育组织理论等相关理论观点和概念，深入分析了教育局长管理实践困境的多方面成因。研究认为，教育局长面临的实践困境是由内外两方面因素相互作用造成的。外在因素主要体现在制度方面，而内在因素则体现出教育局长职位本身的要求。内外两方面相互作用构成当前我国县教育局长实然角色内涵。

在此分析基础上，研究得出基本结论，认为教育局长管理实践困境实质上反映了教育局长的角色困境。按照本研究中的角色的定义，角色是在一定社会文化背景下处于某具体社会地位的个体，依据社会的客观期望，借助自己的主观理解和能力在与周边群体进行互动过程中，为适应社会环境表现出来的行为模式。而默顿角色丛概念进一步表明，每一个具体的社会地位，不仅有单一相关的角色，而且还有一系列相关的角色，形成角色丛。研究表明，教育局长工作所处的具体的社会文化背景是复杂的，他们的工作系统也不是单一的。作为研究结果之一，本研究构建出教育局长工作系统图以及在不同工作系统中的角色丛模型，教育局长在政府系统、教育系统以及社会系统中呈现出的角色丛深刻揭示出教育局长的角色本质特征和内涵。研究的重要发现就是，教育局长在不同的组织系统中承担着组织跨界人角色，发挥着“连接销”的作用。在此发现基础上，研究认为，教育局长的角色困境是普遍而客观存在的。

本研究还对 11 位教育局长面对困境的不同感受和体会进行了分析，归纳出

外部困境型、内部困境型、内外交困型和超越困境型四种实践类型，借鉴盖茨尔斯社会系统理论和组织跨界人概念对差异原因进行了分析。这一分析不仅反映出教育局长角色本身对个体能力、价值观等方面的需求倾向，而且也在一定程度上反映了个体性格倾向在角色塑造过程中的作用。

本研究创新之处主要体现在三方面，其一是借鉴社会开放系统理论与角色丛理论，结合教育局长工作实践，通过深入系统分析，构建了教育局长工作系统模型，提出教育局长在不同工作系统中承担着不同的角色，形成了角色丛，具有角色复杂性特征。其二是借鉴组织跨界人概念，提出了教育局长在政府系统与教育系统当中承担着组织跨界人角色，发挥着在不同系统与不同角色之间的“连接销”作用的重要观点；其三是指出政府系统与教育系统具有异质性，教育局长作为两个系统中的“关键角色”，角色困境异常显著。

研究最后指出，困境中的教育局长，作为区域教育发展的领导者和指挥官，无疑会对区域内基础教育健康发展产生直接的影响。因此，对这一群体的关注、理解与支持，不仅体现出人本价值观，更是对我国基础教育长期健康发展负责的表现。为此，本研究建议继续加强教育局长系列研究，并积极在政策、体制建设以及教育局长队伍建设方面采取必要的措施。

关键词：县教育局长 角色 基层教育行政 管理者 困境

Study on the role complexity of the education bureau directors

Cong Chunxia

(Economics and Administration of Education)

Directed by Prof.Chen Xuefei

Abstract

The dissertation lays emphasis on the complexity of the practice of education bureau directors at the county level. By using qualitative research, the study found that the education bureau directors at the county level are facing role complexity. From Social Role Theory perspective, the study describes the impact of social structure and organizational characteristics on the social role and demonstrates that the education bureau directors at the county level, undertaking the role in the government and educational system as well as in the social system, are bearing burdens of role complexity and fulfilling multiple obligations.

The dissertation is an empirical research. On one hand, the study presents the responsibilities, basic social characteristics, multiple role expectations, and practical role image of the education bureau directors by conducting questionnaire surveys, profound interview, and person-to-person interactions. On the other hand, with qualitative research approach, the study conducted profound interviews with 11 education bureau directors at the county level, in particular, by using the research tool of " I" to collect and analyze the interviews. The study demonstrates the conflict and difficulties the directors have encountered and their responsive understanding, perception and cognition.

From quantitative analysis and qualitative research, with the application of open system theory as a basic framework, as well as Role Theory, particularly, Merton's Role Cluster Concept, Mintzberg's Managerial Role Theory, and educational organization theory, the author explored various reasons causing practice conflict of educational bureau directors. The study finds that the conflict is created by the interaction between external factors and internal factors. The external factors primarily concern with the educational system while the internal factors mainly involve the position itself. The combination of the external factors and internal factors establishes the nature of role of the educational bureau directors at the county level. Role complexity arises.

The study concludes that, fundamentally, the difficulties challenging the educational bureau directors at the county level are role complexity. The author developed a diagram of director's working system and a model of role cluster in different working systems to explain the nature of the position of directors. The study discovers that the education bureau directors bear different responsibilities in different organizational systems and indicates that the role complexity was an objective reality.

There are three innovative points in this paper. First, based on Open System Theory and Role Cluster Theory, taking the working practice of education bureau directors under consideration, with systematic approach, the author suggests that the directors play different roles in different working system, which leads to role complexity. Second, based on the concept of Boundary Spanner, the author sees the educational bureau directors as the boundary spanner maintaining one foot in the government system and one foot in the educational system. Third, the author identifies that role complexity occurs since the educational bureau director play roles in different systems of government and education.

Finally, the study indicates that, as the leader and commander of regional

education development, the education bureau directors are likely to have direct impact on the development of regional basic education. Therefore, we should give special attention, understanding and support to them in order to not only achieve the value of humanism, but also assure the sustainable and healthy development of basic education in China. Hence, the study suggests that the researches on educational bureau directors should be encouraged and measures related to system construction and the development of education bureau directors should be introduced.

Key words: Directors of educational bureau; Role complexity; educational administration at lower level

序

教育家：教育局长的人生理想

这几年，国家教育行政学院成了我经常光顾的地方。或接受专业培训；或参与各种各样的教育决策研讨会；或向市长、局长们汇报教育改革的实践、认识与体会。

2008年5月，参加教育部举办的分管基础教育厅长培训班，从春侠老师担任班主任。当时，得悉她正在研究教育局长的专业化问题。这项研究成了她近年来孜孜以求、魂牵梦绕的唯一，学术生命的全部。作为地方教育行政管理者，我对她的研究自然非常感兴趣。在她的学术专著《困境与超越：教育局长角色研究》即将出版之际，为她高兴，向她祝贺。

1. 教育局长角色研究的开山之作

作为地方教育行政管理者，透过从老师的专著，我们能够真切地感受到她对质的研究这种研究方法发自内心的喜爱。尤其是她把自己作为研究工具，深入教育局长们的内心世界，感知教育局长们的喜怒哀乐。我相信，读者们读后一定与我一样，能真切地感受到从老师在研究中、在反思中、在写作中，与局长们同喜同悲同乐的内心世界。在这里，从老师为教育局长们说了不少基于客观事实的好话。我相信，教育局长们一定会为一个专业工作者对他们的职业理解与同情所动容。

在认真研读从老师的专著之前，我真没有想到，国内对教育局长群体的研究如此匮乏。从老师对县教育局长——这一基层教育实践领域特殊而重要的群体进行了系统的研究。这一研究关注教育局长的现实处境、角色扮演过程以及角色特性，构建了认识教育局长这个特殊群体的基本知识框架，探究教育局长的角色困境与超越途径，推动社会对教育局长群体的理解。从老师无疑是我国教育局长角

色研究的拓荒者，她的专著《困境与超越：教育局长角色研究》无愧于教育局长角色研究的开山之作。

在平日的专业生活中，我见过不少、读过一些教育局长的书，但却没有读过一本关于教育局长群体角色研究的书。从学前教育到义务教育，从基础教育到职业教育，教育局长们管教育、办教育、评教育，似乎可以说，除高等教育之外，中国的教育掌握在县级教育局长的手里！可是教育界对县教育局长群体的专业生活，关注却如此之少，这不能不让人深感忧虑！

从整体上说，教育局长研究的“荒漠化”，意味着教育局长这个职业还没有被真正纳入“专业化职业”范畴来研究；意味着教育局长的教育实践还没有跨入专业化的“门槛”。由此，不难想象，在当下的中国，追求和推进教育事业的科学发展，把教育改革和发展真正纳入科学发展的轨道，面临着多么巨大的挑战，会有多么漫长的路要走！

2. 中国经济社会现代化进程中教育局长的角色冲突

从社会学的视角，从老师把自己对教育局长的研究聚焦于教育局长的角色困境，淋漓尽致的刻画了当下教育局长们面临的各種角色矛盾与冲突，甚至于教育局长们普遍陷入了角色错位与困境之中。

职业角色冲突——教育局长是代表政府管理教育的，理应把主要精力放在发展教育、管理教育上，放在教育内部的系统运营上。遗憾的是，当下许多教育局长不得不把主要精力放在教育的外部运营上，放在没完没了的沟通协调上。诸如，党政领导、相关部门、上下级部门、工作关系、个人关系，不一而足，不堪重负。正如有的教育局长所言：“目前教育局工作令人头很大，很困惑，包罗万象，不务正业，整天忙的都是和我们的教育没有多大关系的事”。以至于教育局长们慨叹：“什么时候才能干点正事？”

责权角色冲突——“我们扮演的角色像个傀儡，财权没有，你只能报方案，具体多少财政局掌握；第二没有人事权，进入由人事小组讨论，……；你的助手和搭档，都是县委组织部给你派来的，你自己不能组阁，挑一两个的权利都没有，所以我们班子在一起只能是互相磨合。”教育的事权与教育的人权、财权日益分离。无权管自己的人，无钱干自己的活，成为许多地方的常态。

管理角色冲突——56.1%的教育局长赞同“教育局长就是大校长”这一说

法,说明当前基础教育管理体制还存在高度集权,对学校管了许多不该管、管不好的事情,放弃了许多该管而没有管的事情。

理想与现实角色冲突——面对极端应试教育的现实,面对孩子的身心成长,教育局长们无法回避教育价值、教育责任的拷问。教育局长们面临的矛盾与艰难不仅在于要应对“老百姓”和“上面”,而且也缘于他们内心的痛苦与纠结——“不减负也不行,学生课业负担重,小学生厌学情况严重,很矛盾”。面对素质教育与应试教育的痛苦与挣扎,有教育局长曾不禁感慨,“您的理念越先进,您的痛苦越大”。

感谢从老师的研究,她就像一位高超的漫画家,为我们真实具体、惟妙惟肖地刻画出了教育局长的角色群像,深刻揭示了我国经济社会转型期教育面临的现实困境——政府、社会、学校、之间在职责、权利、关系方面存在混乱、错位、纠结……从这里,我们看到了教育法治环境不佳、教育权利边界模糊、部门之间权利越位、教育生态环境恶化、教育制度规范缺失等等,给正常的教育生

态带来的重重困难和严峻挑战。当然,由此管中窥豹,我们也不难预见我国未来教育改革和发展的方向。

3. 专业化教育管理者——教育局长的主导角色

美国社会学家默顿认为,每一个人具体的社会地位,不仅有单一相关的角色,而且还有一系列相关的角色,形成“角色丛”。从老师在研究中借鉴“角色丛”理论,发现教育局长工作所处的具体的社会文化背景是复杂的,工作系统是多元的。在此基础上构建出教育局长工作系统图,以及在不同工作系统中的角色丛模型,特别是教育局长在政府系统、教育系统以及社会系统中呈现出不同的角色,并在不同的组织系统中承担着组织跨界人角色。这些研究和发现,深刻地揭示了教育局长角色的多元性和组织跨界人特征。对于我们科学理解、准确把握教育局长的角色定位,具有重要的启示。

不过,这里我们要提出和探讨的问题是:教育局长在政府系统、教育系统和 社会系统中分别担任的政府管理者角色、教育管理者角色、社会期盼满足者角色并不是完全等距和平衡的。教育局长在“多元角色丛”中如何协调不同角色之间的关系,或者说,相互之间角色调适的关键是什么?说到底,用教育专业视角来调适?行政视角来调适?还是社会视角来调适?我个人认为,在教育局长的角色

丛中，专业教育管理者角色无疑是其主导性角色，其他角色都是辅助性角色，或者说，是关联性角色。

近年来，我国教育界先后对教师、校长职业的专业化给予了越来越高的关注，而对教育局长的专业化研究尚属拓荒阶段。国际上职业的专业化一般有6个标准：（1）专门知识；（2）有较长时期的专业训练；（3）专门的职业道德；（4）有自主权，能根据自己专业进行判断和决策；（5）有组织，如行会组织、学会组织等，有行业自身实行监督控制的约束；（6）要终身学习。以此观之，我国地方教育局长的非专业化现状令人担忧。不少地方教育局长既不具备相应的专业素养，更没有相应的专业经历。现代科层制管理理论的创始人马科斯·韦伯曾特别提出，要改变行政首长的非专业化现象，摆脱决策中对专业人员的过分依赖。哈佛大学苏珊·莫·约翰逊认为，对于美国的教育局长来说，21世纪的领导角色应当是教育领导、政治领导和管理领导三者的整合。北京师范大学褚宏启教授认为，教育行政人员应该同时满足现代教育和现代行政管理的要求。“行政”是为“教育”服务的，教育精神是教育行政的灵魂和方向。还有学者认为，教育局长是区域教育发展的决定性因素，与中小学校长相比，他们更应该精通教育科学，研究教育规律，更要“持证上岗”。

关于教育局长的自我角色认知，在122位县教育局长中，高达69.3%的教育局长认为，最理想的角色应该成为教育家。这说明，绝大多数教育局长都将教育家当作自己的理想角色定位。或者说，教育家是每位教育局长的人生理想。那么，到底什么是教育家？说句通俗明白的话，远离功利的教育局长就是教育家。作为教育局长，是否真正具备教育家的素养，能不能成为教育家？我认为，有四条重要标准：第一，深刻的洞察力。教育是为10年或20年之后培养人的。作为教育局长，你能准确而科学地预测未来10年、20年之后社会需要什么样的人，并为之奠定基础吗？这是对各位教育局长的最大考验。第二，超越“世俗”与“功利”。教育局长对教育看得越远，与世俗之间的矛盾越大，对自己的挑战越大。超越“世俗”与“功利”是需要勇气的。在世俗人的眼里，不正常的人才具有超越世俗的能力。第三，真爱孩子。真爱孩子，就不会追求短期的功利，就会更多地为学生准备终身有用的东西。第四，有自己的教育思想。即对教育有自己的独到的看法、主张、实践。

4. 换个活法，让教育更精彩

教育局长们认为，自己头上悬着“三把利剑”，或者“三条高压线”。这就是：安全、稳定与高考。有的教育局长认为：“在一些公开场合我们经常讲素质教育，素质教育确实也是我们追求的理想教育模式，但是在实际工作中，特别是在当前的背景下，高考绝不能放松”；“上面来检查，我们得准备一大堆素质教育材料，但是真正抓工作，还得是升学率”。我认为，这里教育局长们对素质教育与高考关系的认识是不准确的。其实，素质教育既不反对考试，更不反对提高教育质量、抓高考升学率。问题的关键，在于用什么样的办法抓升学率？是坚持规范办学，还是违规办学？

我说过，规范办学+开齐开足开好课程=素质教育。规范办学就是遵守党和国家的教育方针，遵守国家教育法律法规，保护师生的合法权益，这些构成了实施素质教育的基本前提；开齐开足开好课程，既是实施素质教育的基本载体，也是实施素质教育的根本保障。

必须强调指出：真正实施素质教育，不但不影响升学，而且会促进升学、保障升学。道理在于：实施素质教育能更好地尊重学生、尊重差异、尊重科学，调动学生内在的学习积极性，提高学生全面而综合的素质，……当然，与人们轻车熟路的应试教育老路相比，素质教育是条新路，需要探索，有一定风险。走应试教育的老路，即使学生考试成绩差些，升学率低些，老百姓也认为你在努力，可以原谅；相反，走素质教育的新路，老百姓甚至地方党政领导往往不允许你在高考升学方面有任何闪失。

说到底，实施素质教育就是抛弃过去“时间加汗水，白天加黑夜”的应试教育老路，寻找“回到规律办教育、依靠科学抓质量、坚持改革找出路”的素质教育新路！实施素质教育，就是向教育本质回归，把培养人作为教育的根本任务；就是向教育规律回归，让每个学生都得到自由和谐的发展；就是向教育科学回归，让每个学生都成为主动发展的人；就是向教育创新回归，让教育时时充满变革、创新的活力。对于胸怀教育理想的教育局长来说，这需要超越极端教育功利主义，需要应对风险的勇气，更需要改革创新的科学智慧。

素质教育不仅是教育理想，更是具体实在的教育实践。我们不给孩子们优秀的素质，就在给孩子们平庸的素质；不给孩子们积极的素质，就在给孩子们消极

的素质；不给孩子们正面的素质，就在给孩子们反面的素质……这是不以人们的意志为转移的。

素质教育不是遥不可及的梦想，不是来自世外桃源的童话。

换个活法，教育会更精彩。

张志勇

山东省教育厅副厅长

2001年6月15日

缘起

复杂的使命 模糊的角色 忙碌而寂寞的群体

教育局长，是我国地级市、县（市）教育行政部门负责人的官称。他们受命于本级政府，负责管理本区域的教育事业。在自上而下的教育行政管理体制中，他们接受上级教育行政部门的业务指导，执行从中央到省、地市（对县教育局长而言）各级政府及教育行政部门制定的一系列教育方针、政策。

他们的使命无疑是神圣的，更是复杂的。教育事业关乎子孙万代，涉及千家万户，在我们这样一个有着几千年重教传统的国度里，关于教育的评论与责难从来没有停止过。而在当代的舆情社会，信息传播的便捷进一步增强了这种态势。为此，曾经担任过我们这个教育大国的教育部部长周济，也深有感慨：“在中国，人人都是教育评论家”。同样，在基层工作的教育局长无疑这种感触更加深刻，也更加复杂。他们形容自己在现实的工作中背负着“三座大山”：高考升学率，学校安全以及学校收费，这“三座大山”往往让他们寝食难安。而另一方面，素质教育又如此让人神往。教育局长也是孩子的父母，也有着童年的记忆，教育的理想，他们也梦想着孩子能够在学校里快乐的成长，全面的发展；也希望校长能够真正为孩子的一生发展负责，不仅是分数，还有他们责任感的培养以及丰富多彩的生活感受；希望教师能够胜任教学工作，而不仅仅是敷衍了事或者让学生死记硬背。关于教育的理想装满着他们的胸怀，而现实却让他们没有片刻的喘息。无奈，他们行走于素质教育与应试教育之间，有时随波逐流，有时彷徨无助，有时敷衍了事，有时又急功近利，忙着做些表面文章。他们承担着社会的责难，也发泄着类似的不满；他们会务缠身，难以自拔，他们为多争取一些教育资源而四处公关，他们为应付各方面对教育的各种检查、督导而四处忙碌，他们为协调各种关系而四处奔走，他们被各种突发事件弄得精疲力竭。就这样，神圣的使命被复杂而忙碌的现实消解殆尽。

教育局长承担着什么样的角色？我们往往想当然地回答这个问题。教育局长位于宏观与微观的结合点上，在国家教育发展的事业中起着承上启下的重要作用。他们无疑是教育领导者，最起码也是一个教育管理者。他的最理想角色是一个教育家，对区域内教育指点江山，激扬文字，出谋划策，宣传、贯彻执行国家教育方针，统筹规划区域教育发展，为校长指点迷津，为教师答疑解惑，为人民提供满意的教育。可是，现实中的教育局长却有着更加丰富的角色。他们是官，是政府的一个职能部门负责人，他们首要的任务是完成政府交代的任务，而无论这些任务是否与教育有关，是否有违教育规律，是否与上级教育行政部门相关规定一致。因为他们首先是政府领导的下属，下级要服从上级。同时，在政府系统内，他还要左右逢源，教育与社会关系如此密切，教育资源依赖属性如此之强，作为一个职能部门负责人，如果不进行左右协调，上下沟通的工作，教育工作的开展恐怕是寸步难行。还有，教育摊子如此之大，教育口内的教师与学生如此之多，真是既让人羡慕又让人头疼^①。在这种情况下，教育局长往往只能是一个和政府其他职能部门负责人没有什么差异的基层行政管理人员，把着财权和人事权，把着所有的权力，也承担着所有的责任，不停地忙碌着，没有教育特色。

一些有着浓厚教育情节的教育局长在忙碌中苦恼：什么时候教育局长能够做教育局长应该做的事情？而另外一些缺乏教育系统工作经历却有着强烈科层意识的教育局长也大为不解：“教育系统的人怎么不懂规矩？”这些迷惑与苦恼让我们面前的教育局长形象开始变得模糊，而不再像当初我们想当然那样清晰可辨。

无可否认，教育局长的位置非常重要。在当前我国教育管理体制框架中，教育局长承担着区域内基础教育改革和发展的重任。虽然在现实中，我们看到教育局长的角色有些模糊，但是他们的位置却是固定的，他们是否承担了他们的责任与使命是一回事，他们应不应该承担责任和使命以及他们能否承担责任与使命又是另外一回事。总之一句话，他们值得关注和研究。但是遗憾的是，在汗牛充栋的教育研究文献中，教育局长却是一个非常寂寞的群体。这与他们承担的使命与

① 在相同职级中，教育局长是“将”、“兵”最多的官。在县域范围内，无论大县、小县，学生数和教师总数在全县人口中占相当大的比例（约占十分之一），因此教育局一般又被称之为第一大局，不仅管的“人”多，而且花费大，教师工资在很多地区，要占财政支出的一半以上。